



### ¿Administraciones de cristal o espejismos interesados? La transparencia no quiere (o no puede) ser transparente\*

*"No es una crisis, es una estafa"; "no somos mercancías en manos de políticos y banqueros" o "banqueros y políticos: devolved la democracia al pueblo" son algunos de los lemas que se oían en las principales plazas públicas de las ciudades españolas hace 5 años. El 15M, Democracia Real Ya! o movimientos como las mareas reivindicativas fueron una reacción popular contra el comportamiento de las élites político-económicas de nuestro país y que canalizaba un sentimiento de desafección que iba más allá de los problemas de la población. Por primera vez desde la transición a la democracia, hay una contestación al sistema democrático actual y sus deficiencias que articulaba una serie de demandas encaminadas a la regeneración del sistema entre las que destacan: el reconocimiento de los valores públicos, una ciudadanía inclusiva y empoderada; así como la promoción de políticas de transparencia.*

Sin ninguna duda, estas propuestas no pasaron desapercibidas para los partidos políticos que han ido adaptando su oferta electoral y la acción de sus gobiernos a estos postulados. Desde el 2011 hasta la actualidad, ha habido un auténtico alud de normas y otros documentos encaminados a promover la transparencia como un elemento esencial de la acción político-administrativa. La Ley de Transparencia estatal y su homónima autonómica, la proliferación masiva de portales de Transparencia o la reciente aprobación y entrada en vigor de un Código de Buen Gobierno por parte de la Generalitat son algunas de las medidas adoptadas. Estas se encaminan hacia una idea primordial y es que las instituciones necesitan recuperar su legitimidad para conectar con la ciudadanía y la sociedad que las rodea (Meyer i Rowan, 1977; Suchman, 1995).

Estas actuaciones se alinean con los esfuerzos que se están haciendo a nivel mundial para el fomento de la transparencia, la participación y la colaboración desde que Barack Obama promulgara el *Open Government Memorandum* (Criado, 2013). Ciertamente, un hito que ha marcado las agendas de multitud de instituciones. Por eso, se puede hablar de un tipo de tendencia general hacia la homologación de los distintos ámbitos de la Gestión Pública en diferentes países o, visto desde otra perspectiva, la asunción de una moda administrativa por parte de la alta dirección de las Administraciones Públicas (Abrahamson, 1996; Powell i DiMaggio, 1983). No obstante, las corrientes generales se confrontan directamente con las características propias de las organizaciones públicas, su cultura y sus responsables. Por tanto, las medidas a implementar, los prescriptores y los esfuerzos adoptados en materia de transparencia han sido muchos en materia legislativa, ¿pero han encontrado un suelo fértil para que todo lo que se ha cultivado germine?

\* ESTE TEXTO RESULTÓ GANADOR DEL VII CONCURSO DE ENSAYO POLÍTICO AVAPOL 2016

Parece ser que la transparencia en los países como los Estados Unidos o aquellos que se sitúan en la Península Escandinava se parece bien poco a la de la realidad española. Es importante destacar, para llegar a esta conclusión, que hay miembros de la sociedad civil como Transparencia Internacional que sitúan la falta de normas sancionadoras, de datos primordiales para el ejercicio de un control fuerte por parte de la ciudadanía o la discrecionalidad como puntos que dejan zonas oscuras en el funcionamiento de las Instituciones. En las Comunidades Autónomas pasa lo mismo y es que, aunque hay puntos que han mejorado respecto a la normativa estatal, los procesos, las estructuras de funcionamiento y la cultura imperante en la Administración desdibuja la plasmación práctica de unos valores contenidos en los textos legales. Por una parte, la inercia institucional, entendida como la persistencia de ciertos valores en una organización concreta que están íntimamente ligados con la historia (Pierson, 2004), es un factor que dificulta la puesta en marcha de políticas de transparencia. No se puede olvidar que las Instituciones españolas experimentaron un proceso de reciclaje en la época de la transición con el objetivo de democratizarlas y hacerlas homologables con el resto de Estados de Derecho; que, en muchos casos, no cambió las pautas culturales existentes. Por otra parte, la creación de nuevas instituciones como las Autonomías o la mejora democrática de otras como los Ayuntamientos partían de esta experiencia previa a nivel estatal, situación que ha hecho que se generalicen los puntos fuertes, pero también los débiles en este proceso.

Por ahora, las Administraciones Públicas se están centrando en poner en marcha portales de transparencia y –animados por los índices mediáticos que miden este tema– nutrirlos de información. A esto, se debe añadir la falta de conocimientos especializados por parte de la ciudadanía para consultar los datos de estas herramientas. Estas páginas se están convirtiendo en una especie de biblioteca de Babilonia donde puede encontrarse mucha información sobre las Administraciones Públicas; no obstante, cuando el ciudadano de a pie las consulta, se da cuenta que, más que una biblioteca, ha ido a parar a la Torre de Babel. El interesado se encuentra con callejones sin salida, falta de claridad en los datos proporcionados, una intoxicación informativa y multitud de problemas informáticos que hacen que su experiencia esté muy lejana de lo que es aceptable. Además, el tema se complica si se tiene en cuenta la falta de conocimientos de los asuntos públicos que tiene la mayoría de la población (Sartori, 1992).

Parece ser que las instituciones se han centrado más en ganar incidencia mediática, mediante una mejora de su reputación o legitimidad percibida por la ciudadanía (Deephhouse y Suchman, 2008; Scott, 1995) que en pensar en aquello que necesitan las Administraciones Públicas y la ciudadanía de forma práctica. La construcción e las paredes de cristal no se puede basar solo en un depósito de datos y herramientas de tipo informático; sino que ha de ir encaminada a incluir en todo proceso de gestión y de decisión la idea de que el pueblo tiene derecho a saber cómo se actúa, hacia dónde se va y de qué forma. Asimismo, la Administración debe garantizar que cada persona

## ¿Administraciones de cristal o espejismos interesados? La transparencia no quiere (o no puede) ser transparente

pueda acceder sin paredes de opacidad, facilitando el entendimiento de los datos según aquello que busquen las personas con un formato asequible. No ir en esta dirección, significaría hablar de una transparencia superficial, sin alma; un término muy vistoso, pero, sin duda, sin ninguna utilidad.

### Bibliografía

- Abrahamson, Eric. 1996. "Management Fashion", *The Academy of Management Review*, 21(1): 254-285.
- Criado, Ignacio. 2013. "Open government, social media y sector público. Las administraciones públicas en la era de las redes sociales digitales", en Ramón Cotarelo (ed.), *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Deephouse, David L. y Suchman, Mark C. 2008. "Legitimacy in Organizational Institutionalism", en Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin y Roy Suddaby, *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks: SAGE.
- DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Meyer, John W. y Rowan, Brian. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: SAGE.
- Suchman, Mark C. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.